



Připomínky veřejné ochránkyně práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony

(č. j. předkladatele MPSV-2016/116274-51)

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Duplicita pobytových služeb pro ohrožené děti

Navrhovaný text zákona ilustruje a ještě dotváří naprostou roztříštěnost systému péče o děti v České republice. Zavádí ústavní (pobytové) zařízení jako sociální službu a vytváří tak další, duplicitní síť zařízení pro výkon ústavní výchovy (zejm. dětských domovů), nyní pod taktovkou Ministerstva práce a sociálních věcí. Jakkoli ministerstvo dlouhodobě usiluje o snižování počtu lůžek v kolektivních zařízeních pečujících o ohrožené děti, tímto krokem tak rozhodně nečiní, neboť děti se pouze přesunou ze školských zařízení pro výkon ústavní výchovy do zařízení sociálních služeb; kolektivní ráz péče a výchovy však zůstane i nadále zachován.

Již velmi dlouhou dobu neexistuje politické rozhodnutí ani shoda napříč jednotlivými ministerstvy, jak by měl systém péče o ohrožené děti vypadat. A přestože velmi podporuji myšlenku sjednotit danou oblast pod jedno ministerstvo, nelze to podle mého názoru učinit tímto způsobem. Situaci ústavních zařízení je třeba nejprve komunikovat se všemi zúčastněnými resorty, dospět k vzájemné shodě, k nejlepšímu možnému (systémovému) řešení, a spolupracovat na realizaci.

Tato připomínka je zásadní.

Nejasnosti vyplývající z vazby mezi navrhovanými změnami a jinými právními předpisy

Materiál není komplexní, provázaný s navazujícími (souvisejícími) právními předpisy a vyvolává další otázky. Zejména:

- Ustanovení § 971 odst. 2 občanského zákoníku předpokládá svěření dítěte do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Toto ustanovení tedy již nebude možno naplnit.
- Hovoří-li se v § 91 odst. 8 o souhlasu soudu s uzavřením smlouvy o poskytnutí pobytové sociální služby, jedná se o rozhodnutí soudu, kterým je dítěti nařízena ústavní výchova? Bude soud svůj souhlas udělovat v řízení podle § 466 a následujících zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů?
- Může o poskytnutí služby požádat azylové zařízení samo dítě? Může s ním poskytovatel uzavřít smlouvu? Může poskytovatel sociální služby nezletilé dítě i odmítnout dle § 91 odst. 3?

Tato připomínka je zásadní.

Personální zajištění péče

Navrhovaná úprava, v rámci poskytnutí sociální pobytové služby podle § 58 odst. 2 písm. c) a d), stanovuje zařízením povinnost zajistit pro děti mj. výchovné a vzdělávací činnosti. Nespecifikuje však dále, kdo bude tyto činnosti zajišťovat. Pracovník v sociálních službách nebo pedagogický pracovník? Budou požadavky na kvalifikační předpoklady pro činnost pracovníka pro přímou výchovnou činnost, tj. vychovatele, vycházet ze zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, ve znění pozdějších předpisů? S ohledem na cílovou skupinu této sociální služby a její specifika (dítě, jehož vývoj je ohrožen v důsledku dopadů krizové sociální situace, u kterého existují další rizika ohrožení jeho vývoje, dítě ohrožené nežádoucími společenskými jevy) považují za důležité, aby výchovnou a vzdělávací činnost zajišťovali pracovníci s odbornou kvalifikací.

Jde-li o azylové zařízení pro děti, navrhované znění zákona neupravuje maximální počet dětí jak celkově v zařízení, tak na jednoho zaměstnance zajišťujícího osobní péči o děti (viz stávající § 42 odst. 3 a 4 zákona č. 359/1999 Sb.).

Tato připomínka je zásadní.

Povinnosti zařízení

Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc mají povinnosti, které azylová zařízení mít nebudou (§ 42a zákona č. 359/1999 Sb.): poskytovat poradenství rodičům nebo osobám odpovědným za výchovu, vytvářet podmínky pro zájmovou činnost dětí, poskytovat dítěti odbornou pomoc prostřednictvím sociálního pracovníka a psychologa, spolupracovat s rodinou dítěte a poskytnout této rodině pomoc při vyřizování a zajišťování záležitostí týkajících se dítěte, zajistit jim terapii, nácvik rodičovských a dalších dovedností, které rodič nebo jiná osoba odpovědná za výchovu dítěte nezbytně potřebuje pro péči a výchovu dítěte, a to v souladu s individuálním plánem ochrany dítěte zpracovaným orgánem sociálně-právní ochrany. Takovýto přesah od dítěte směrem k rodině z navrhovaného znění zákona o sociálních službách nevyplývá.

Zmíněné povinnosti považují za velmi důležité. Pomáhají řešit nepříznivou situaci dítěte a jeho rodiny s důrazem na co nejrychlejší návrat dítěte zpět (do rodiny).

Tato připomínka je zásadní.

Nedostatečný stížnostní mechanismus, riziko špatného zacházení

Opětovně připomínám, že novela zákona neřeší stávající nedostatečný stížnostní mechanismus. Klienti sociálních služeb představují snadno zranitelnou skupinu, což by se mělo odrazit ve všech aspektech poskytování dané služby. Právem každého klienta by měla být také možnost efektivní obrany pro případy, že je daná služba poskytována v rozporu se zákonem či základními hodnotami. Stávající postup vyřizování stížností v sociálních službách dostatečně nereflektuje potřebu vytvoření mechanismu, který by jednoznačně zajišťoval ochranu uživatelů sociálních služeb prostřednictvím efektivního individuálního pošetření každého podnětu směřujícího na kvalitu služby a podmínky jejího poskytování. Nedostatečná kvalita poskytované péče přitom může mít pro příjemce zásadní důsledky a mnohdy nabývat charakteru špatného zacházení.

Tato připomínka je zásadní.

Nezohlednění opakovaných legislativních doporučení veřejného ochránce práv

Na základě osobního příslibu ministryně práce a sociálních věcí si nad rámec navrhovaných změn dovoluji připomenout, že stále není vyřešena problematika vedení podkladů pro zpracování spisové dokumentace orgánem sociálně-právní ochrany dětí a nahlížení kolizního opatrovníka do spisové dokumentace vedené o dítěti orgánem sociálně-právní ochrany dětí, ustanoví-li soud opatrovníkem advokáta nebo jinou třetí osobu.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

A. K části první

1. K bodu 26 a 57 [§ 34 odst. 1 písm. k) a § 58 odst. 2 písm. d)]

Navrhovaný § 34 odst. 1 písm. k) bod 5. zavádí poskytování služby pro rodinu v pobytovém zařízení pro nezaopatřené děti, trvá-li nebo má-li trvat nepříznivá sociální situace dítěte déle než 6 měsíců [vymezení účelu v § 58 odst. 2 písm. d)].

Pobytové zařízení pro nezaopatřené děti již ale není zařízením krizovým, na přechodnou či nezbytně nutnou dobu a navrhovaná právní úprava tak jde výrazně nad rámec úpravy současné (v zákoně č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů). Charakter stávajících zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, tj. charakter okamžité pomoci na nezbytně nutnou dobu, se zcela vytrácí a vzniká „nový“ typ pobytového ústavního zařízení – paralelně s již existujícími školskými zařízeními (mám na mysli dětské domovy). Tuto dvoukolejnost považuji za nežádoucí a matoucí. Není zřejmé (důvodová zpráva mlčí), v čem se zaváděná zařízení liší od těch současných a proč jsou potřebná.

Navrhuji proto v § 34 odst. 1 písm. k) vypustit bod 5.

Navrhuji proto v § 58 odst. 2 vypustit písm. d).

Tato připomínka je zásadní.

2. K bodu 57 [§ 58 odst. 2 písm. b)]

Dle navrhovaného § 58 odst. 2 písm. b) má být pobytová služba v domě na půl cesty poskytována osobám od 15 let věku. Návrh však nepředpokládá, že bude osobě mladší 18 let poskytována kromě ubytování též strava a výchovné a vzdělávací činnosti. Dítěti resp. mladistvému tak nebudou v domě na půl cesty zajištěny činnosti, které by mu jako základní poskytovalo azylové zařízení pro děti [§ 58 odst. 2 písm. c)]. Nadto není zřejmé, z jakého důvodu předkladatel zvolil hranici 15 let (důvodová zpráva mlčí).

Navrhuji proto, aby § 58 odst. 2 písm. b) zněl:

„b) v domě na půl cesty na přechodnou dobu osobám od 18 do 26 let v nepříznivé sociální situaci spojené se ztrátou bydlení,“

Tato připomínka je zásadní.

3. K bodu 57 (§ 58 odst. 6)

V navrhovaném znění § 58 odst. 6 jsou pro službu poskytovanou dětem v pobytové formě (azylové zařízení pro děti a pobytové zařízení pro nezaopatřené děti), krom základních činností uvedených v odst. 4, povinné některé další základní činnosti: poskytnutí ubytování, stravy, pomoc při zvládnání běžných úkonů péče o vlastní osobu, pomoc při osobní hygieně, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím a výchovné a vzdělávací činnosti.

V azylovém zařízení pro děti, které by mělo ohroženému, týranému či zneužívanému dítěti poskytovat krizovou pomoc, však postrádám jakožto základní činnost též poskytnutí psychologické a psychoterapeutické pomoci a péče. Podotýkám, že stávající zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc tuto povinnost mají (§ 42a zákona č. 359/1999 Sb.)

Navrhuji v § 58 odst. 6 doplnit písmeno g), které zní:

„g) poskytnutí psychologické a psychoterapeutické pomoci a péče.“

Tato připomínka je zásadní.

4. K bodu 124 (§ 91 odst. 7)

Dle navrhovaného znění § 91 odst. 7 uzavírá smlouvu o poskytnutí sociální služby s azylovým zařízením pro děti podle § 58 odst. 2 písm. c) obecní úřad obce s rozšířenou působností. Úmluva o právech dítěte, čl. 9 odst. 1, přitom stanoví, že „státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zajistí, aby dítě nemohlo být odděleno od svých rodičů proti jejich vůli, ledaže příslušné úřady na základě soudního rozhodnutí a v souladu s platným právem a v příslušném řízení určí, že takové oddělení je potřebné a v zájmu dítěte“. Uzavření smlouvy, na základě které se dítě odejme z rodiny a svěří do péče zařízení sociálních služeb, a to až na dobu 6 měsíců, je v rozporu s výše uvedeným. Upozorňuji dále, že stávající právní úprava v ustanovení § 42 odst. 6 zákona č. 359/1999 Sb. stanoví povinnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí v případech umístění dítěte na základě žádosti orgánu sociálně-právní ochrany dětí či samotného dítěte neprodleně podat návrh soudu na nařízení předběžného opatření, pokud nelze do doby, do níž musí o předběžném opatření rozhodnout soud, zajistit souhlas rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte s pobytem dítěte v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.

Navrhuji proto na konci § 91 odst. 7 doplnit větu:

„Obecní úřad obce s rozšířenou působností je povinen neprodleně podat návrh soudu na nařízení předběžného opatření, pokud nelze do doby, do níž musí o předběžném opatření rozhodnout soud, zajistit uzavření smlouvy o poskytnutí pobytové sociální služby rodičem nebo jinou osobou odpovědnou za výchovu dítěte.“

Tato připomínka je zásadní.

5. K bodu 161 (§ 107)

Vítám, že návrh zařazuje do výčtu správních deliktů skutkovou podstatu, která dopadne na případy závažných pochybení poskytovatelů sociálních služeb v oblasti zachování důstojnosti osob, kterým je služba poskytována. Domnívám se, že pro tyto případy má existovat cesta přímého postihu skrze řízení o správním deliktu, tedy i bez provedení

inspekce. V řízení zahájeném z moci úřední (vč. využití informací z podnětu) lze včas a efektivně reagovat na zásah, který může mít neopakovatelnou povahu nebo jeho postih a zastavení nesnese odkladu.

Navrhují však opustit široké vymezení „porušuje lidská práva a svobody“ a také odkaz na takto široce formulovanou povinnost poskytovatele ve vymezení skutkové podstaty správního deliktu. Jeví se totiž jako neúnosně vágní a tedy znemožňující provést postih v souladu se zásadami správního trestání. Považuji za nezbytné, aby ustanovení o novém správním deliktu nevzbuzovalo pochybnosti a umožnilo skutečně efektivní postih špatného postupu či opomenutí, které ve své nejvyšší intenzitě budou mít přímo povahu ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 7 Listiny základních práv a svobod a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Vzhledem k tomu, že o ponižující zacházení může jít v případě i jen nedbalostního jednání, dopadne na ně – v důsledku uplatnění zásady subsidiarity trestní represe – právě postih ve formě správněprávní.

Prevence i jen nedbalostního ponižujícího zacházení – a to i ze strany soukromých osob – a účinná represe vyplývají z mezinárodních závazků České republiky. Jakkoliv absolutní zákaz špatného zacházení v první řadě akcentuje negativní závazek státu, tedy takového zásahu se zdržet, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod státům ukládá i **povinnost přijmout opatření s cílem zajistit, aby jednotlivci v jejich jurisdikci nebyli vystaveni mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení, včetně špatného zacházení ze strany soukromých osob** (např. Abdu proti Bulharsku, č. 26827/08, rozsudek ze dne 11. března 2014). Evropský soud pro lidská práva dále uvádí, že zejména děti a další zranitelné osoby mají právo na ochranu státu v podobě účinného odrazení od těchto závažných porušení osobní integrity (A. proti Spojenému království, č. 25599/94, rozsudek ze dne 23. září 1998, § 22). Pokud se špatné zacházení dostane do pozornosti vnitrostátních orgánů, uplatní se tzv. „Osman test“, dle kterého stát musí **přijmout přiměřené kroky k zabránění špatnému zacházení** páchaného soukromými osobami, pokud o něm jeho orgány věděly nebo vědět měly (Osman proti Spojenému království, č. 23452/94, rozsudek velkého senátu ze dne 28. října 1998, §116). Pokud se tedy státní orgány dozví o špatném zacházení, musí učinit vše, co od nich lze v daném případě rozumně očekávat, aby špatnému zacházení zabránily. Postih musí mít rovněž **schopnost od nežádoucího zacházení odradit**.

Proto je nutné, aby postih podle navrženého deliktu byl efektivní. Skutková podstata musí být dále formulována tak, aby dopadala i na případy zásahu ze strany jiné fyzické osoby, před kterou má poskytovatel povinnost uživatele ochránit. A konečně, musí postihovat rovněž situace, kdy zásah nevyplývá z jednání (excesu) ze strany konkrétní (jedné) osoby, ale jde o důsledek nevyhovujících podmínek, které poskytovatel vytvořil, či výsledek působení více faktorů.

Vzhledem k tomu, že tato problematika se v českém právním prostředí teprve rozvíjí, **považuji za nutné doplnit rovněž důvodovou zprávu k předmětnému ustanovení** tak, aby deliktním orgánům dávala prvotní vodítko k jeho použití, a to včetně návaznosti na činnost orgánů činných v trestním řízení za účelem tzv. účinného vyšetřování.

Navrhují tedy alternativní znění skutkové podstaty správního deliktu a příslušné části důvodové zprávy. Delikt dopadne oproti předloženému návrhu na užší množinu situací, kvalifikovaných ponižením člověka. Byť jde o obecný pojem, nebude činit aplikační praxi

potíže, neboť výkladově bude možné vycházet z poznatků veřejného ochránce práv na poli provádění systematických návštěv, z dosavadní činnosti inspekce poskytování sociálních služeb a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu.

Rovněž navrhuji doplnit mezi možné správní sankce **zákaz činnosti**, neboť to odpovídá požadavku na účinnou prevenci pokračování v závadovém zacházení u poskytovatelů. Jak známo, odnětí registrace jedním registrujícím orgánem, ke kterému může podle zákona dojít v důsledku uložení sankce za zvláště závažné porušení povinnosti poskytovatele, nebrání některým poskytovatelům okamžitě zahájit činnost v jiném kraji.

Navrhuji změnit § 107 odst. 2 písm. p) takto:

p) neoprávněně zasáhne do soukromí, bezpečí a integrity osoby nebo jinak poníží osobu, které je služba poskytována, takový zásah způsobem poskytování sociální služby umožní, anebo mu nezabrání použitím rozumných opatření spadajících do jeho kompetence,

Navrhuji do § 107 vložit nový odstavec:

(8) Za správní delikt podle odstavce 2 písm. p) lze uložit rovněž trest zákazu činnosti, pokud to vzhledem k povaze jednání či postupu pachatele vyžaduje zájem na ochraně osob před opakovaním či trváním zásahu do jejich základních práv a svobod.

Navrhuji doplnění důvodové zprávy:

Správní delikt představuje provedení zásady subsidiarity trestní represe, a to v případě zacházení, které závažným způsobem zasahuje do základních práv a svobod člověka. Některé případy uvedeného deliktu budou mít dokonce povahu ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 7 Listiny základních práv a svobod a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Ponižující zacházení, podle závazného výkladu Úmluvy Evropským soudem pro lidská práva, představuje zacházení, které u oběti vyvolává pocity strachu, úzkosti a méněcennosti, které jsou schopny ji ponížít, pokořit či překonat její odpor. Těž je charakterizuje to, že jde o zacházení, které neprokazuje dostatečnou úctu k lidské důstojnosti člověka nebo tuto důstojnost snižuje. Přitom se podává, že zbavení svobody obnáší nevyhnutelnou míru utrpení a že terapeutická nezbytnost spáchání ponižujícího zacházení vylučuje.

Zajisté půjde v případě správního deliktu o zásahy menší intenzity, než jaké představuje trestný čin týrání svěřené osoby, který je vykládán jako zlé nakládání se svěřenou osobou, vyznačující se vyšším stupněm hrubosti a bezcitnosti a určitou trvalostí, které tato osoba pociťuje jako těžké příkoří. V případě správního deliktu především bude k naplnění jeho skutkové podstaty postačovat nižší stupeň hrubosti; stejně jako u trestného činu nebude nutné, aby šlo o jednání soustavné.

Zásah je neoprávněný, pokud nemá oporu v zákoně, nebo nesleduje legitimní cíl, anebo není sledovanému cíli přiměřený.

Z rozhodování Evropského soudu pro lidská práva lze převzít způsob, jakým je předložená věc hodnocena při úvaze, zda jde o mučení či nelidské či ponižující zacházení. Soud posuzuje všechny okolnosti každého případu zvláště, přičemž zvláštní význam může mít

délka zacházení, fyzické a psychické dopady na danou osobu, pohlaví, věk, zdravotní stav apod. Jako zvláště zranitelné jsou posuzovány osoby v režimu omezení svobody, osoby s duševní poruchou a osoby se zdravotním postižením.

V případě zásahu do důstojnosti člověka je v první řadě nezbytné zamezit jeho opakování nebo trvání. Postup poskytovatele, který to zajistí, představuje v rámci správního postihu polehčující okolnost. Naopak, pokud postup poskytovatele nasvědčuje tomu, že se zásah může opakovat, lze uložit rovněž trest zákazu činnosti.

V případě podezření na zacházení, které již překročilo minimální stupeň závažnosti a může představovat i trestný čin, je nezbytné, aby správní orgány případ neprodleně předaly orgánům činným v trestním řízení, které musí provést tzv. účinné vyšetřování. Pokud podezření vzniká na základě podnětu oběti nebo osoby jí blízké, musí být účinné vyšetřování zahájeno v případě tzv. hájitelného tvrzení. Za „hájitelné“ je nutno považovat tvrzení, které není zcela nedůvěryhodné a nepravděpodobné, je možné i časově, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1565/14 ze dne 2. března 2015, § 55; sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. října 2015, § 87 a sp. zn. I. ÚS 1042/15 ze dne 24. května 2016, § 31).

Tato připomínka je zásadní.

6. K čl. II (bod 3) – přechodná ustanovení

Podmínky pro všechny inspektory by měly být rovné. Výjimky z předpokladů k výkonu inspekce k poskytování sociálních služeb dle § 113 je třeba explicitně vztáhnout i na externí inspektory. Aplikace navrhovaného ustanovení by mohla ve svém důsledku ohrozit výkon inspekcí v praxi s ohledem na nedostatek inspektorů splňujících kvalifikační předpoklady navrhovaného § 113.

Tato připomínka je zásadní.

B. K ustanovením zákona o sociálních službách, která návrh zatím nemění

7. K příjemci příspěvku [19 odst. 2 písm. b)]

V § 19 odst. 2 navrhuji na začátek písmene b) vložit slova „pěstoun nebo“.

Přímo ze zákona by mělo být zřejmé, že rovněž pěstoun je příjemcem příspěvku na péči namísto nezletilé osoby, která mu byla svěřena do péče a které byl příspěvek přiznán.

Tato připomínka je zásadní.

8. K zastupování nezletilé osoby (§24 odst. 2)

V § 24 odst. 2 navrhuji za větu první doplnit větu, která zní:

„Je-li nezletilá osoba svěřena na základě rozhodnutí příslušného orgánu do osobní péče pěstouna, zastupuje ji v řízení o příspěvku pěstoun.“

Terminologicky je třeba sladit s občanským zákoníkem.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, rozlišuje mezi svěřením do péče jiné osoby a pěstounstvím. V tomto směru navrhuji upravit i § 24 odst. 2,

který v současné době umožňuje zastoupení v řízení jinou fyzickou osobou, ale na pěstouny nepamatuje. Domnívám se, že není důvod činit rozdíl mezi zastoupením jinou fyzickou osobou a pěstounem.

Jsem přesvědčena, že je v nejlepším zájmu dítěte, aby ustanovení o zastupování bylo včleněno přímo do zákona, neboť se tak podstatně urychlí vyřízení žádosti o dávku. Dalším kladem je bezesporu snížení nápadu soudů. Nerozšířil-li soud práva a povinnosti pěstouna o možnost zastupování v řízení dle zákona o sociálních službách již v rozhodnutí o svěřením do péče, pak bez zákonného zmocnění je pěstoun nejprve povinen požádat o součinnost rodiče dítěte. Při neochotě rodičů dítěte podat žádost o dávku a dále v řízení dítě řádně zastupovat, musí pěstoun navrhnout soudu, aby jeho práva a povinnosti rozšířil o zastupování v řízení podle zákona o sociálních službách. Jde tedy o poměrně namáhavý a zdlouhavý proces.

Dítěti, které trpí zdravotním postižením a bylo svěřeno do osobní péče pěstouna, nejčastěji poskytuje pomoc při zvládnání základních životních potřeb právě pěstoun. Měl by proto být i oprávněn dítě v řízení o příspěvku zastupovat.

Tato připomínka je zásadní.

9. K informaci o použití opatření omezujících pohyb osob (§ 89 odst. 5)

V § 89 odst. 5 navrhuji za slova „tuto osobu“ vložit slova „nebo pěstouna“.

Jestliže zákon v současné době ukládá poskytovateli sociálních služeb povinnost informovat o použití opatření omezujících pohyb osob, jde-li o nezletilou osobu, která byla svěřena na základě rozhodnutí příslušného orgánu do péče jiné osoby, tuto osobu, měl by stejné informace obdržet rovněž pěstoun.

Tato připomínka je zásadní.

10. K mlčenlivosti vůči veřejnému ochránci práv (§ 100)

S ohledem na působnost veřejného ochránce práv stanovenou zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, k provádění systematických návštěv míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na osobní svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, je nezbytné, aby navrhovaná právní úprava také explicitně stanovila, že za porušení zákonné povinnosti mlčenlivosti nelze považovat sdělování informací o klientech a dalších okolnostech stran poskytování sociální služby veřejnému ochránci práv. Důvodem je především zachování právní jistoty zaměstnanců poskytovatele sociální služby. Nad rámec je třeba uvést, že současně nedojde ke snížení standardu ochrany práv klientů případně jeho ohrožení, kdy ochránce (i jím pověřenými pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv) jsou vázáni mlčenlivostí o všech skutečnostech, které se dozví při výkonu své funkce.

Navrhuji na konci § 100 doplnit odstavec 5, který zní:

(5) Porušením mlčenlivosti stanovené v odstavci 1 a 2 není sdělování údajů veřejnému ochránci práv při výkonu jeho působnosti podle zvláštního právního předpisu¹.

Tato připomínka je zásadní.

C. K části čtvrté, změna zákona o sociálně-právní ochraně dětí

11. K bodu 16 [§ 29 odst. 6 písm. f)]

Dle navrhovaného § 29 odst. 6 písm. f) jsou ústavní zařízení povinna podávat informace o dítěti zákonným zástupcům a obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností na jejich žádost. Domnívám se však, že ústavní zařízení, která mají spolupracovat s rodinou dítěte, by měla s rodiči komunikovat a informovat je o jejich dítěti. Nemyslím si, že by tato komunikace měla být nutně podmíněna žádostí zákonných zástupců.

Navrhuji, aby § 29 odst. 5 písm. f) zněl:

„f) podávat informace o dítěti zákonným zástupcům a na žádost také obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností,“

Tato připomínka je zásadní.

12. K bodu 16 (§ 29 odst. 6)

Navrhovaná změna ustanovení § 100 zákona o sociálních službách vymezuje rozsah mlčenlivosti mj. zaměstnanců poskytovatelů sociálních služeb. Navrhovaná změna (bez dalšího vysvětlení v důvodové zprávě) zřejmě ruší ustanovení § 100a, které dosud upravovalo sdělování údajů orgánům sociálně-právní ochrany dětí. Informační povinnost poskytovatelů sociálních služeb vůči orgánům sociálně-právní ochrany dětí má nově upravovat § 29 odst. 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, avšak pouze částečně – povinnost oznamovat, že je třeba zajistit péči v náhradním rodinném prostředí, podávat informace o dítěti na žádost obecního orgánu obce s rozšířenou působností, informovat o nadcházejícím propuštění, útěku dítěte a o jeho přemístění. Navrhovanou úpravu sledávám nedostatečnou. Pro efektivní výkon sociálně-právní ochrany dětí považuji za důležité, aby tento orgán měl ucelené informace od poskytovatelů sociálních služeb poskytujících služby pro rodinu a aby předávání informací významných pro výkon sociálně-právní ochrany dětí ze strany poskytovatelů sociálních služeb poskytujících služby pro rodiny probíhalo i bez zproštění mlčenlivost osobou, jíž je sociální služba poskytována.

Navrhuji v § 29 odst. 6 doplnit písm. i), které zní:

„i) informovat obecní úřad obce s rozšířenou působností o záležitostech významných pro sociálně-právní ochranu dítěte.“

Tato připomínka je zásadní.

¹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

D. K ustanovením zákona o sociálně-právní ochraně dětí, která návrh zatím nemění

13. K § 55 odst. 4

Podle stávajícího ustanovení § 55 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí se podklady pro zpracování spisové dokumentace (tzv. zvláštní složka) nevydávají žádnému orgánu, fyzické nebo právnické osobě. Lze je předložit jen soudu a státnímu zastupitelství v případě, že se údaje v nich obsažené týkají trestního stíhání. Vedení zvláštní složky tak nepodléhá kontrole žádného kontrolního orgánu. Nelze zjistit, zda skutečně obsahuje ty informace, které obsahovat má, a zda se jejich obsah projevil v navazujícím postupu orgánu sociálně-právní ochrany dětí.

Navrhuji za bod 37 navrhovaného znění zákona vložit bod 38, který zní:

V § 55 odst. 4 se za slova „týkají trestního stíhání“ doplňují slova „, veřejnému ochránci práv při šetření podle zvláštního právního předpisu², krajskému úřadu a ministerstvu při provádění kontrolní činnosti a vyřizování stížností, soudu v řízení ve věcech péče o nezletilé a správnímu soudu za účelem posouzení důvodnosti vyloučení předmětných listin z nahlížení. Tyto orgány jsou povinny zachovat důvěrnost těchto písemností a nesmí je dále zpřístupnit“.

Navrhuji doplnění důvodové zprávy:

Podle ustanovení § 55 odst. 4 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, se podklady pro zpracování spisové dokumentace (tzv. zvláštní složka) nevydávají žádnému orgánu, fyzické nebo právnické osobě. Lze je předložit jen soudu a státnímu zastupitelství v případě, že se údaje v nich obsažené týkají trestního stíhání. Do podkladů tak nemůže nahlédnout ani veřejný ochránce práv (nebo jím pověřeni pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv) a ověřit správnost vedení zvláštní složky, resp. skutečnost, zda obsahuje výlučně písemnosti podle čl. 8 směrnice Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2013/26780-21, ze dne 19. 9. 2013. Nemůže tedy posoudit, zda byly splněny podmínky pro jejich vyloučení z nahlížení, tedy podmínky pro kvalifikaci příslušných písemností jako podkladů pro zpracování písemné dokumentace, obsahujících citlivé údaje a skutečnosti, které nemohou být v zájmu nezletilých dětí a v zájmu řádného výkonu sociálně-právní ochrany zpřístupněny žádné osobě. Učinit tak nemůže ani žádný kontrolní orgán - ani krajský úřad při kontrole přenesené působnosti, ani Ministerstvo práce a sociálních věcí. Restriktivní formulaci zákona mohou být dotčeny i soudy v řízení ve věcech péče soudu o nezletilé. Ustanovení § 55 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí umožňuje odepřít vydání sporných písemností dokonce i správnímu soudu za účelem posouzení, zda bylo nahlížení do nich odepřeno po právu, či nikoli.³

Tato připomínka je zásadní.

2 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

3 Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, sp. zn. 4 Ads 194/2014, dostupný na www.nssoud.cz. V odůvodnění rozsudku Nejvyšší správní soud uvádí, že pakliže by se v případném řízení před správními soudy nedařilo jinými prostředky (zejm. odpovídajícím dokazováním) objasnit důvody pro vyloučení předmětných listin z nahlížení, přičemž správní orgány by i přesto odmítaly tyto dokumenty zpřístupnit soudu, a to bez ohledu na soudem garantovaná opatření k utajení jejich obsahu, mohlo by to vést k maření účelu řízení, které by mohlo vyústit až v předložení návrhu Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení § 55 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí pro rozpor s ústavním pořádkem.

14. K § 55 odst. 5

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí v ustanovení § 55 odst. 5 umožňuje na základě písemné žádosti nahlížet do spisové dokumentace vedené orgánem sociálně-právní ochrany dětí o dítěti pouze rodiči dítěte, kterému náleží rodičovská odpovědnost, jiné osobě odpovědné za výchovu dítěte nebo jejich zástupci na základě písemně udělené plné moci. Tento výčet oprávněných subjektů je taxativní. Platná právní úprava tak nepříznivě dopadá na advokáty či jiné osoby ustanovené soudem opatrovníkem nezletilého dítěte v řízeních ve věcech péče soudu o nezletilé. Považuji proto za nezbytné změnit rovněž ustanovení § 55 odst. 4 a odst. 5 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Navrhuji za (nový) bod 38 návrhu zákona vložit bod 39, který zní:

„V § 55 odst. 5 větě první se za slova „jiná osoba odpovědná za výchovu dítěte“ vkládají slova „nebo opatrovník ustanovený dítěti soudem pro řízení ve věcech péče soudu o nezletilé“.“

„V § 55 odst. 5 větě třetí se za slova „jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte“ vkládají slova „nebo opatrovník ustanovený dítěti soudem pro řízení ve věcech péče soudu o nezletilé“.“

Navrhuji doplnění důvodové zprávy:

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí v ustanovení § 55 odst. 5 umožňuje na základě písemné žádosti nahlížet do spisové dokumentace vedené orgánem sociálně-právní ochrany dětí o dítěti pouze rodiči dítěte, kterému náleží rodičovská odpovědnost, jiné osobě odpovědné za výchovu dítěte nebo jejich zástupci na základě písemně udělené plné moci. Tento výčet oprávněných subjektů je taxativní. Platná právní úprava tak nepříznivě dopadá na advokáty či jiné osoby ustanovené soudem opatrovníkem nezletilého dítěte v řízeních ve věcech péče soudu o nezletilé. Jedná se o případy, kdy z důvodu zamezení kolize zájmů je opatrovníkem nezletilého ustanovena osoba odlišná od orgánu sociálně-právní ochrany dětí, který podal podnět nebo návrh na zahájení řízení⁴. Přičemž účelem takového opatření je zajistit nezletilému dítěti efektivní a kvalifikovanou ochranu jeho práv v probíhajícím soudním řízení. S ohledem na stávající právní úpravu orgány sociálně-právní ochrany dětí neumožňují kolizním opatrovníkům nezletilých (nejedná-li se o orgán sociálně-právní ochrany dětí) nahlížet do jimi vedené spisové dokumentace. Má-li být naplněn účel uvedeného opatření a posílena procesní práva nezletilého, musí být koliznímu opatrovníkovi vytvořeny předpoklady pro efektivní ochranu práv zastoupeného, a tedy i umožněno nahlédnout do spisové dokumentace vedené o dítěti orgánem sociálně-právní ochrany dětí. V opačném případě se kolizní opatrovník de facto dostává do nerovného procesního postavení oproti dalším účastníkům řízení ve věcech péče soudu o nezletilé.

Tato připomínka je zásadní.

⁴ § 469 odst. 2 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů

E. K tezím prováděcích předpisů

15. K tezím vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

V souvislosti s ustanovením § 91 odst. 3 písm. c) zákona o sociálních službách, upozorňuji na skutečnost, že navrhovaná novela vyhlášky č. 505/2006 Sb. nepočítá s úpravou části třetí, která v § 36 definuje výčet zdravotních stavů, pro které je vyloučeno poskytnutí sociální služby. Jedním z důvodů vymezeným v písmeni c) tohoto ustanovení je chování osoby z důvodu duševní poruchy, které závažným způsobem narušuje kolektivní soužití; to neplatí, jde-li o poskytnutí pobytové sociální služby v domově se zvláštním režimem. Vzhledem ke skutečnosti, že návrh novely zákona č. 108/2006 Sb. předpokládá splnění stávající služby domov pro seniory a domov se zvláštním režimem pod jeden typ sociální služby, a to zařízení domov sociální péče, měl by to zohlednit i prováděcí předpis.

Navrhuji formulovat budoucí § 36 vyhlášky č. 505/2006 Sb. následovně:

„§ 36

Poskytnutí pobytové sociální služby se vylučuje, jestliže

- a) zdravotní stav osoby vyžaduje poskytnutí ústavní péče ve zdravotnickém zařízení,
- b) osoba není schopna pobytu v zařízení sociálních služeb z důvodu akutní infekční nemoci, nebo
- c) chování osoby by z důvodu duševní poruchy závažným způsobem narušovalo kolektivní soužití; to neplatí, jde-li o poskytnutí pobytové sociální služby v domově sociální péče.“

Tato připomínka je zásadní.

16. K tezím návrhu vyhlášky o minimálních personálních podmínkách a minimálních materiálních a technických podmínkách poskytování sociálních služeb

V příloze č. 1 této vyhlášky je upraveno minimální personální zabezpečení služeb sociální péče poskytované v pobytové formě, kdy je stanoven nepodkročitelný počet pracovníků v sociálních službách jak pro denní tak noční provoz zařízení. Navrhované personální zajištění domovů sociální péče považuji za nedostatečné a požaduji jeho zvýšení.

Tato připomínka je zásadní.

17. K tezím návrhu vyhlášky o minimálních personálních podmínkách a minimálních materiálních a technických podmínkách poskytování sociálních služeb

Vyhláška bude upravovat materiálně technický standard pro služby sociální péče poskytované pobytovou formou, měla by tedy řešit zajištění domovů sociální péče, domovů pro osoby se zdravotním postižením a chráněného bydlení. V některých svých částech však definuje výslovně podmínky jen pro některý typ z těchto služeb. Konkrétně se jedná o bod 12 písm. d), kde je vymezeno minimální materiálně technické zajištění domácnosti chráněného bydlení. Požadavky na uspořádání domácnosti v domovech sociální péče budou v některých aspektech odlišné, což plyne především z individuálních potřeb a požadavku na vyšší míru podpory klientů tohoto typu zařízení sociálních služeb. V souvislosti s péčí o klienty trpící syndromem demence je vhodné pro nastavení

minimálního materiálně technického standardu vycházející ze Strategie České Alzheimerovské společnosti P-PA-IA⁵.

Jako vhodné se rovněž jeví upravit v rámci tohoto standardu podmínky pro možnost každého klienta pobývat i venku, a to včetně klientů upoutaných na lůžku nebo klientů s větší potřebou podpory při pohybu. Zařízení by pak mělo mít vhodné (klientům dostupné) prostory pro pobyt na vzduchu.

V případě, že má být definován minimální materiálně technický standard, měl by dostatečně reflektovat okruh osob a vymezené nepříznivé sociální situace, pro které je daná sociální služba určena.

Tato připomínka je zásadní.

F. K zákonu č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, který návrh zatím nemění

18. K příjemci příspěvku (§ 20 odst. 2)

V § 20 odst. 2 navrhuji za slova „zákoný zástupce“ vložit slova „, pěstoun“.

Důvody jsou stejné jako u příspěvku na péči (připomínka č. 6).

Tato připomínka je zásadní.

19. K zastupování nezletilé osoby (§ 22)

V § 22 navrhuji za odstavec 3 doplnit nový odstavec 4, který zní:

„Je-li nezletilá osoba svěřena na základě rozhodnutí příslušného orgánu do péče jiné fyzické osoby, zastupuje ji v řízení podle tohoto zákona, tato fyzická osoba. Je-li nezletilá osoba svěřena na základě rozhodnutí příslušného orgánu do osobní péče pěstouna, zastupuje ji v řízeních podle tohoto zákona pěstoun.“

Zastupování nezletilé osoby svěřené na základě rozhodnutí příslušného orgánu do péče jiné fyzické osoby a do osobní péče pěstouna navrhuji upravit rovněž v řízeních dle zákona č. 329/2011 Sb. Úprava zastupování totiž v zákoně zcela chybí. Stejně jako u příspěvku na péči považuji za vhodné, aby zastupování bylo upraveno přímo zákonem.

Tato připomínka je zásadní.

Brno 24. října 2016

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

5 Česká Alzheimerovská společnost. Strategie České Alzheimerovské společnosti P-PA-IA. Péče a podpora lidem postiženým syndromem demence [on-line]. Praha: Česká Alzheimerovská společnost. Revidovaná verze 2013 [cit. 24. října 2016]. Dostupné z: <http://www.alzheimer.cz/res/data/000136.pdf>